



Bruxelles, 10.2.2021
COM(2021) 56 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**Rafforzare la cooperazione in materia di rimpatrio e riammissione nell'ambito di una
politica migratoria dell'UE equa, efficace e globale**

1. Introduzione

Il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo¹ definisce un approccio globale alla migrazione, riunendo tutti i pertinenti aspetti strategici con l'obiettivo di creare nell'UE un sistema sostenibile e di lungo periodo per gestire la migrazione e l'asilo. Un sistema equo ed efficace deve garantire una protezione tempestiva e l'integrazione delle persone bisognose di protezione internazionale, provvedendo nel contempo ad assicurare rimpatri effettivi e una reintegrazione sostenibile, nei rispettivi paesi di origine, di coloro che non hanno il diritto di soggiornare.

Il nuovo patto sottolinea l'importanza di instaurare con i paesi terzi **partenariati completi, equilibrati, mirati e reciprocamente vantaggiosi in materia di migrazione**, nei quali una riammissione efficace si configura come un elemento importante. Tali partenariati terranno conto degli interessi sia dell'UE che dei partner e diverranno parte integrante delle relazioni generali dell'Unione con i paesi terzi, unitamente ad altre politiche quali quelle in materia di cooperazione allo sviluppo, investimenti esteri e scambi commerciali. L'obiettivo perseguito tramite detti partenariati è far fronte alle sfide comuni e trarre vantaggio dalle opportunità condivise: potenziando la gestione e la governance della migrazione, compresa la gestione delle frontiere, e la lotta al traffico di migranti e alla tratta di esseri umani; sostenendo i rifugiati e le comunità di accoglienza nei paesi partner; sviluppando opportunità economiche e affrontando le cause profonde della migrazione irregolare; sviluppando l'offerta di percorsi legali e attirando competenze e talenti in Europa, nonché intensificando la cooperazione in materia di riammissione e reintegrazione.

La creazione di un sistema comune dell'UE per i rimpatri, basato su procedure di rimpatrio più solide, efficaci e umane all'interno dell'UE nonché su una cooperazione più incisiva con i partner esterni in materia di riammissione, è uno degli aspetti fondamentali di una politica migratoria dell'UE globale e credibile. In una situazione in cui le politiche degli Stati membri sono strettamente correlate tra loro e le azioni intraprese da uno Stato membro si ripercuotono sugli altri, occorre definire un quadro europeo nuovo e sostenibile che garantisca coerenza, certezza e chiarezza. Il nuovo patto apre la strada a un **sistema comune dell'UE per i rimpatri** in cui, grazie a un approccio coerente e uniforme, i rimpatri possano contribuire a conseguire gli obiettivi generali della politica dell'UE in materia di migrazione e asilo. A tal fine occorrono procedure migliori, che riducano la frammentazione degli approcci nazionali, oltre a una più stretta cooperazione e una maggiore solidarietà tra tutti gli Stati membri.

Il successo dei rimpatri, della riammissione e della reintegrazione dipende anche dall'UE e dalla capacità dei suoi Stati membri di agire in modo unitario, nel quadro di un approccio "Team Europa", ricorrendo a un ampio ventaglio di strumenti e di politiche pertinenti e instaurando un dialogo coordinato e costante con i paesi partner.

Per conseguire progressi tangibili nell'ambito della cooperazione in materia di riammissione, il Consiglio europeo², nell'ottobre 2018, ha invitato a mobilitare gli incentivi necessari usando tutti gli strumenti, i mezzi e le politiche pertinenti dell'UE, tra cui la politica in materia di

¹ COM(2020) 609 final.

² Compresa le conclusioni del Consiglio europeo dell'ottobre 2018, EUCO 13/18: <https://www.consilium.europa.eu/media/36775/18-euco-final-conclusions-en.pdf>.

visti. Il codice dei visti riveduto³ prevede che la Commissione valuti il livello di cooperazione con i paesi terzi in materia di riammissione e riferisca al Consiglio (articolo 25 bis) con cadenza annuale. Come confermato dal nuovo patto, il processo delle valutazioni periodiche nel quadro del codice dei visti faciliterebbe nel tempo un approccio strutturato alla cooperazione con i paesi terzi in materia di riammissione, configurandosi come uno strumento importante per l'attuazione efficace dei più ampi obiettivi strategici in tema di migrazione e asilo.

In tale contesto la Commissione ha completato la **prima valutazione fattuale** a norma del codice dei visti, basata su dati quantitativi e qualitativi forniti da Stati membri e paesi associati Schengen nonché su dati raccolti da Eurostat e dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) in merito a rimpatri e arrivi irregolari. Detta valutazione fornisce un quadro della cooperazione dettagliato, completo e basato su riscontri empirici, che contribuisce pertanto all'individuazione di soluzioni mirate per migliorare la cooperazione. Come esposto nel codice dei visti, la presentazione della valutazione al Consiglio rappresenta la prima fase di un processo che prevede discussioni con gli Stati membri e i paesi partner.

La presente comunicazione illustra i risultati generali della prima valutazione annuale della cooperazione dei paesi partner in materia di riammissione, descrivendo in che modo la Commissione, in stretta collaborazione con l'alto rappresentante e gli Stati membri, ove pertinente in conformità delle rispettive competenze, intende basarsi sul processo avviato da questa valutazione per affrontare ulteriormente le sfide interne ed esterne in tema di rimpatrio e riammissione in maniera integrata, strutturata ed efficace.

Coerentemente con la proposta della Commissione di un nuovo regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, questa valutazione potrebbe altresì contribuire al processo di individuazione di incentivi in settori strategici diversi da quello dei visti, allo scopo di migliorare la cooperazione in materia di riammissione, tenendo conto degli interessi generali dell'Unione e delle relazioni con i paesi partner. In attesa dell'adozione di detta proposta, e alla luce della fondamentale importanza di compiere progressi tangibili nell'ambito della cooperazione in materia di riammissione, la Commissione terrà già conto di tale più ampia considerazione nel quadro del seguito da dare a questa prima valutazione⁴. Questa valutazione è uno strumento prezioso per individuare le modalità per intensificare la cooperazione in materia di riammissione con i partner pertinenti. Più in generale, potrebbe anche contribuire al dibattito su come rafforzare la cooperazione in materia di migrazione con tali partner nell'ambito di un approccio globale.

2. Sfide e ostacoli - porre le basi per un sistema dell'UE per i rimpatri e la riammissione maggiormente efficace

Nonostante l'intensificazione degli sforzi atti a contrastare la migrazione irregolare e a garantire il rimpatrio effettivo di coloro che non hanno il diritto di soggiornare nell'Unione,

³ Regolamento (CE) n. 810/2009 che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti), come modificato dal regolamento (UE) 2019/1155 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019 (GU L 188 del 12.7.2019, pag. 25).

⁴ Cfr. l'articolo 7 della proposta di un nuovo regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, COM(2020) 610 final. La legislazione proposta prevede che la valutazione della cooperazione di un paese terzo in materia di rimpatrio e riammissione si basi sulla relazione a norma dell'articolo 25 bis e su qualsiasi altra informazione disponibile. Pertanto le considerazioni di cui all'articolo 7 della proposta dovrebbero riguardare sia i paesi soggetti all'obbligo del visto, sia quelli esenti da tale obbligo.

resta ancora molto da fare. Una cooperazione stretta e reciprocamente vantaggiosa, instaurata con i paesi partner in vari settori nell'ambito di partenariati di vasta portata in materia di migrazione, dovrebbe contribuire a ridurre il numero di arrivi irregolari. Oggi sono ancora troppe le persone che percorrono rotte non sicure e irregolari per giungere in Europa, spesso mosse da difficili condizioni socioeconomiche e politiche. Tra il gennaio e il novembre 2020 oltre 110 000 persone sono giunte in Europa irregolarmente⁵. L'intensificazione degli sforzi atti a contrastare il traffico di migranti rimane di fondamentale importanza.

Un'alta percentuale dei migranti che arrivano seguendo percorsi irregolari difficilmente riceverà protezione nell'UE od otterrà il diritto di soggiornare per altri motivi. Nel 2019 il tasso medio di riconoscimento delle domande presentate per la prima volta a livello dell'UE è stato soltanto del 30 %⁶. Il rimpatrio di coloro che non hanno il diritto di soggiornare continua a rappresentare una sfida. Soltanto un terzo delle persone che devono essere rimpatriate viene effettivamente rimpatriato⁷, e di queste meno del 30 % sceglie di partire volontariamente. I risultati insoddisfacenti in tema di rimpatrio e riammissione sono dovuti alle numerose sfide cui gli Stati membri devono far fronte nell'espletare le procedure necessarie per disporre il rimpatrio dei migranti irregolari e nel cooperare con i paesi terzi in materia di riammissione.

La pandemia di COVID-19 ha aggiunto un ulteriore grado di complessità alla gestione delle operazioni di rimpatrio e di riammissione. Nonostante in tutto il mondo permangano restrizioni di viaggio, le procedure di asilo e di rimpatrio dovrebbero proseguire, tenendo in debita considerazione le misure necessarie per tutelare la salute dei rimpatriati e delle comunità di accoglienza. Anche le attività di reinsediamento, interrotte a causa delle restrizioni legate alla COVID-19, sono ora in gran parte riprese.

2.1. Difficoltà nelle procedure di rimpatrio all'interno dell'Unione

I quadri giuridico e amministrativo dei rimpatri variano sensibilmente da uno Stato membro all'altro e in ogni sistema nazionale si riscontrano lacune e buone pratiche. L'individuazione e l'eliminazione delle lacune nonché la valorizzazione delle buone pratiche esistenti rappresentano il primo passo verso procedure di rimpatrio sostenibili, rapide e prevedibili e verso la tutela e la promozione dei diritti dei migranti, conformemente al diritto dell'UE e alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Tra i principali ostacoli a una politica efficace in materia di rimpatrio figurano differenze di rilievo tra le procedure di asilo e quelle di rimpatrio, la lunghezza delle procedure, anche in fase di impugnazione, le difficoltà nel prevenire l'irreperibilità, l'insufficienza delle risorse, le infrastrutture e la limitata capacità amministrativa per dare seguito alle decisioni di rimpatrio, anche chiedendo la riammissione nei paesi terzi.

⁵ Il numero di arrivi irregolari nell'UE è diminuito, passando da oltre 1,8 milioni nel 2015 a più di 110 000 nel 2020 (gennaio-novembre 2020).

⁶ Per tasso di riconoscimento si intende la percentuale di decisioni di primo grado positive, che si traducono nella concessione dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria, in rapporto al numero totale di decisioni di primo grado in materia di asilo. Nel 2019, su un totale di 541 085 decisioni, i cittadini di paesi terzi cui è stato riconosciuto lo status di rifugiato o di protezione sussidiaria sono stati 160 965.

⁷ Nel 2019, su un totale di 491 195 cittadini di paesi terzi che soggiornavano illegalmente sul territorio dell'UE e a cui era stato ordinato il rimpatrio, quelli che hanno effettivamente fatto ritorno in un paese terzo sono stati 142 320.

Adoperarsi affinché un numero più elevato di migranti che non hanno il diritto di soggiornare nell'UE scelga il rimpatrio volontario è la soluzione migliore per affrontare la questione in maniera efficiente e per promuovere soluzioni maggiormente sostenibili. I rimpatri volontari, abbinati a strategie di reintegrazione efficaci, aumentano l'accettazione e il tasso di successo di tali operazioni.

Le informazioni raccolte durante le valutazioni Schengen⁸ e con l'ausilio di altre fonti, quali la rete europea sulle migrazioni⁹, confermano che, sebbene in generale gli Stati membri prediligano i rimpatri volontari, permangono difficoltà nel garantire un sostegno adeguato ai migranti irregolari disposti a essere rimpatriati volontariamente. Tali difficoltà sono ascrivibili alla limitatezza della portata dei programmi esistenti (rivolti, ad esempio, solo ai richiedenti asilo respinti) e della consulenza in materia di rimpatrio, nonché ai livelli sensibilmente diversi dell'assistenza fornita ai rimpatriati.

È essenziale inoltre che le persone vulnerabili, in particolare i minori non accompagnati e le vittime della tratta, ricevano un'assistenza e una protezione specifiche e su misura, sia all'interno dell'UE che nei paesi partner. È necessario che le garanzie istituite dall'UE allo scopo di proteggere le vittime della tratta e di assicurare il rispetto del principio di non respingimento, tenendo conto delle esigenze e delle circostanze specifiche dei migranti nonché della necessità di trovare soluzioni sostenibili alla loro situazione, siano efficacemente applicate in tutte le fasi del processo di rimpatrio. In particolare occorre predisporre garanzie concrete per assicurare il rispetto dei diritti dei minori.

Allo stesso tempo è necessario trovare soluzioni pratiche per impedire a coloro che non hanno il diritto di soggiornare nell'UE di rendersi irrimediabili. Trovare il giusto equilibrio tra l'aumento della disponibilità e dell'uso di alternative efficaci al trattenimento e la garanzia della disponibilità di strutture specializzate e ben attrezzate in caso di trattenimento può contribuire a rafforzare l'efficacia del processo dei rimpatri non volontari. In ogni caso l'UE, comprese le sue agenzie, e tutti gli Stati membri devono tenere conto delle circostanze specifiche degli interessati e assicurare il pieno rispetto dei loro diritti fondamentali. Quanto ai minori, è fondamentale garantire la disponibilità e l'uso coerente di misure alternative al trattenimento. Affinché le operazioni di rimpatrio abbiano esito positivo occorre razionalizzare le attività di tutti gli attori, comprese le agenzie dell'UE e le organizzazioni internazionali, sostenendole con risorse adeguate in tutte le fasi del processo, anche quando ci si confronta con i paesi terzi ai fini della riammissione. L'assunzione di osservatori dei diritti fondamentali indipendenti da parte di Frontex, a integrazione del nucleo esistente di osservatori degli organismi nazionali competenti, rafforzerà la capacità dell'UE di vigilare sul rispetto dei diritti fondamentali durante tutte le operazioni di rimpatrio forzato organizzate dall'agenzia.

Attualmente esiste una notevole discrepanza tra il numero dei provvedimenti di rimpatrio pronunciati e le domande di riammissione in paesi terzi, in quanto gli Stati membri tendono a non avviare il processo di riammissione se non sono certi che il paese partner coopererà per identificare i propri cittadini e dotarli di nuovi documenti. Il rafforzamento della cooperazione con i paesi terzi imporrebbe agli Stati membri di dare rapidamente seguito ai provvedimenti di

⁸ COM(2020) 779 final.

⁹ La rete europea sulle migrazioni è una rete dell'UE composta da esperti in materia di migrazione e asilo che collaborano per fornire informazioni di rilevanza strategica oggettive e comparabili. La rete è istituita a norma della decisione 2008/381/CE del Consiglio.

rimpatrio con una domanda di riammissione, in modo tale da sfruttare al meglio il quadro di cooperazione in via di miglioramento.

Sistemi di monitoraggio indipendenti ed efficaci possono rafforzare la tutela e garantire il rispetto dei diritti fondamentali e della dignità dei rimpatriandi durante le operazioni di rimpatrio.

2.2. Difficoltà nella cooperazione con i paesi partner in materia di riammissione

L'efficacia dei processi di riammissione si fonda sulla capacità dei partner di riammettere i migranti irregolari e sul loro impegno al riguardo. Nelle varie fasi del processo possono insorgere ostacoli, ad esempio quando gli Stati membri provvedono a dare seguito presentando una domanda di riammissione o una domanda di identificazione e rilascio di nuovi documenti al paese terzo interessato. La qualità, la rapidità e l'efficacia dell'assistenza fornita dai paesi partner ai fini dell'identificazione (tipo di prove accettate, possibilità di organizzare colloqui e missioni di identificazione e relativi risultati, ecc.) e del rilascio dei documenti di viaggio sono un elemento fondamentale del processo di riammissione. La tempestività di queste fasi è altrettanto importante, poiché quando i processi si protraggono a lungo i costi per gli Stati membri aumentano e spesso i migranti si rendono irreperibili vanificando così la procedura di rimpatrio.

Altro elemento che desta preoccupazione è il rifiuto di taluni paesi di accogliere le persone sottoposte a rimpatrio non volontario. Il rifiuto di accettare voli charter, in particolare quando il numero di persone da rimpatriare è elevato, o l'aggiunta di condizioni supplementari per le operazioni di rimpatrio mettono a repentaglio o ritardano il processo di rimpatrio.

Gli Stati membri subiscono questi impedimenti in maniera e in misura diverse, in funzione del quadro di cooperazione utilizzato o del fatto che i partner estendano o meno determinate pratiche a tutti gli Stati membri.

3. Migliorare l'efficacia dei rimpatri, della riammissione e della reintegrazione sostenibile

3.1. Un sistema comune dell'UE per i rimpatri

Un sistema comune dell'UE per i rimpatri ha bisogno anzitutto di **norme e procedure chiare** che siano efficaci e nel contempo garantiscano il rispetto dei diritti fondamentali. Deve fondarsi su basi giuridiche solide che assicurino procedure eque ed efficaci, strettamente interconnesse con quelle in materia di asilo, anche alle frontiere esterne dell'UE. La proposta di rifusione della direttiva rimpatri rappresenta l'asse portante del nuovo sistema comune dell'UE per i rimpatri. Contribuirebbe a ridurre la durata delle procedure e, unitamente alla proposta di modifica del regolamento sulla procedura di asilo, ad armonizzare le norme in materia di asilo e di rimpatrio, intensificando il sostegno ai rimpatri volontari e alla reintegrazione, limitando i casi di irreperibilità e gli spostamenti non autorizzati e ammodernando le modalità di gestione delle procedure con l'ausilio di sistemi informatici appositi. Per realizzare tali miglioramenti il Parlamento europeo e il Consiglio devono progredire rapidamente, avviare i triloghi e dare priorità alla ricerca di un accordo su questa proposta. La Commissione continuerà a collaborare a stretto giro con le altre istituzioni per raggiungere questo obiettivo.

Il nuovo quadro giuridico dovrebbe integrare la proposta di **sponsorizzazione dei rimpatri**, ossia la nuova forma di contributo di solidarietà finalizzata ad aiutare gli Stati membri sotto pressione migratoria a effettuare i rimpatri, e sostenerne l'attuazione. Inoltre istituirebbe una nuova procedura di asilo e di rimpatrio alle frontiere, intervenendo in modo rapido ed efficace per prevenire la migrazione irregolare e gli spostamenti non autorizzati in un esercizio di solidarietà a vantaggio di tutti gli Stati membri.

Tuttavia la solidità di un quadro giuridico **si misura in base alla sua attuazione**. Un'attuazione e un monitoraggio incisivi e rigorosi delle norme comuni in materia di rimpatrio sono fondamentali per accrescere l'efficacia dei rimpatri. Il meccanismo di valutazione Schengen sostiene già il sistema dell'UE per i rimpatri provvedendo all'individuazione e all'eliminazione delle lacune, alla condivisione delle buone pratiche, al consolidamento della fiducia reciproca e alla salvaguardia dei diritti delle persone in tutte le fasi del processo di rimpatrio. L'ulteriore rafforzamento del meccanismo di valutazione Schengen aiuterebbe il sistema dell'UE per i rimpatri a sfruttare appieno il proprio potenziale.

Un sistema comune ed efficace dell'UE per i rimpatri si fonda altresì su uno stretto coordinamento e una forte cooperazione tra gli Stati membri, le agenzie e le istituzioni dell'UE, garantendo un'azione coerente a tutti i livelli. È dunque necessario accrescere ulteriormente la **solidità della governance nel settore del rimpatrio** e il sostegno pratico e operativo di Frontex, sia in relazione agli aspetti interni che alla dimensione esterna della politica in materia di rimpatrio.

Il nuovo patto ha annunciato l'imminente nomina di un **coordinatore per i rimpatri**, che sarà coadiuvato da una **rete ad alto livello** e collaborerà a stretto giro con l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex). Il coordinatore per i rimpatri riunirà i portatori di interessi competenti per i rimpatri e la riammissione negli Stati membri dell'UE e li incoraggerà a collaborare per conseguire un obiettivo comune. In questo modo si agevolerà la cooperazione tra gli Stati membri, anche massimizzando l'impatto positivo della sponsorizzazione dei rimpatri. Allo stesso tempo il sostegno agli Stati membri e la cooperazione tra questi presuppongono che Frontex sia pienamente efficace nel settore del rimpatrio, fornisca sostegno operativo alle autorità nazionali e contribuisca all'identificazione dei rimpatriandi e all'acquisizione dei documenti di viaggio, all'organizzazione delle operazioni di rimpatrio e alla promozione delle partenze volontarie e della reintegrazione. Il dispiegamento del corpo permanente di Frontex, avviato nel gennaio 2021, unitamente all'istituzione di una divisione apposita guidata da un vicedirettore esecutivo da nominare in via prioritaria, permetteranno all'agenzia di adempiere il proprio mandato rafforzato in materia di rimpatrio.

La governance nel settore del rimpatrio e l'efficacia generale di questo ambito strategico risulterebbero parimenti rafforzate dall'ulteriore affidamento della Commissione sulla valutazione annuale della cooperazione in materia di riammissione, che permetterebbe di prendere in considerazione misure di settori strategici diversi da quello dei visti al fine di migliorare detta cooperazione¹⁰. In questo modo il processo terrebbe conto del lavoro precedentemente svolto in sede di Consiglio a favore di un meccanismo di coordinamento che consente agli Stati membri di segnalare la necessità di individuare misure, a livello nazionale

¹⁰ Cfr. l'articolo 7 della proposta di un nuovo regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, COM(2020) 610 final.

o dell'UE, che possano contribuire al miglioramento della cooperazione con i paesi terzi in materia di riammissione.

Al di là della governance, per garantire l'efficienza del sistema di rimpatrio, comprese l'applicazione efficace della sponsorizzazione dei rimpatri e la procedura di frontiera, sarà fondamentale rafforzare l'impegno in materia di riammissione con i paesi terzi, in funzione della valutazione del loro livello di cooperazione, nell'ambito di partenariati sulla migrazione di più vasta portata.

Infine, nello spirito di un sistema comune dell'UE per i rimpatri, la valutazione dovrebbe essere impiegata per garantire che la cooperazione con i paesi terzi in materia di riammissione funzioni per tutti gli Stati membri, e non solo per pochi, e che, in questo modo, tutti gli Stati membri possano attuare i rimpatri.

3.2. Rafforzare la cooperazione con i paesi partner in materia di rimpatrio, riammissione e reintegrazione sostenibile

Coerentemente con il nuovo patto, il dialogo e la cooperazione in materia di rimpatrio, riammissione e reintegrazione sostenibile continueranno a essere considerati parte di partenariati completi, mirati, equilibrati e reciprocamente vantaggiosi.

A norma del diritto internazionale consuetudinario e di convenzioni internazionali multilaterali, quale la Convenzione relativa all'aviazione civile internazionale¹¹ di Chicago, ogni Stato ha l'obbligo di riammettere i propri cittadini indipendentemente dall'esistenza di strumenti specifici che strutturano la cooperazione in materia di **riammissione**. Quello di compiere progressi nella cooperazione in materia di riammissione è un obiettivo importante che può essere perseguito mediante l'uso di diversi strumenti.

Ciò nonostante, accordi specifici contribuiscono a facilitare la riammissione e a chiarire il funzionamento del sistema sia per l'UE che per il paese terzo. Finora l'UE ha concluso 18 accordi¹² e sei intese¹³ in materia di riammissione. Attualmente sono in corso negoziati per la conclusione di accordi di riammissione con Nigeria, Tunisia, Marocco e Cina. Anche gli **accordi di più vasta portata che l'UE ha concluso con taluni regioni o paesi terzi**¹⁴, quale l'accordo che succederà all'accordo di Cotonou tra l'UE e 79 paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP)¹⁵, i cui negoziati si sono conclusi di recente, contengono **disposizioni in materia di riammissione**. Gli Stati membri dispongono anche di strumenti di riammissione bilaterali con i paesi terzi.

Quando la loro attuazione è seguita da vicino in una struttura di governance apposita, tutti questi strumenti garantiscono una cooperazione migliore, maggiormente strutturata e più prevedibile. Laddove sono già in atto accordi o intese, l'impegno con i paesi terzi proseguirà

¹¹ Organizzazione dell'aviazione civile internazionale, *Convenzione relativa all'aviazione civile internazionale*, doc. 7300/9.

¹² Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Albania, Russia, Ucraina, Macedonia del Nord, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Serbia, Moldova, Pakistan, Georgia, Armenia, Azerbaigian, Turchia, Cabo Verde, Bielorussia.

¹³ Afghanistan, Gambia, Guinea, Bangladesh, Etiopia e Costa d'Avorio.

¹⁴ Accordi di dialogo politico e di cooperazione che contengono un capo dedicato alla migrazione con disposizioni specifiche in materia di riammissione: Canada; Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua e Panama; Cuba; Tagikistan; Uzbekistan; Iraq; Vietnam; Indonesia; Nuova Zelanda; Kazakistan; Malaysia.

¹⁵ Articolo 13, Africa-Caraibi-Pacifico (accordo di partenariato ACP-UE).

nel contesto dei quadri esistenti (comitati misti per la riammissione¹⁶ e gruppi di lavoro congiunti¹⁷) per garantire che gli strumenti di cooperazione producano risultati concreti. In quest'ottica la valutazione fattuale della Commissione dovrebbe contribuire al dialogo con gli Stati membri teso a individuare i paesi con i quali si potrebbero perseguire nuovi accordi o intese in materia di riammissione.

Il rimpatrio, la riammissione e la reintegrazione costituiscono una sfida comune per l'UE e i suoi partner. Il sostegno finora mobilitato dall'UE e dai suoi Stati membri per agevolare i rimpatri volontari e favorire la reintegrazione sostenibile ha recato chiari vantaggi sia all'UE che ai paesi partner e ha migliorato l'efficacia del processo di rimpatrio. Dando risposta alle esigenze dei singoli rimpatriati, delle comunità alle quali fanno ritorno e dei pertinenti sistemi e istituzioni dei paesi partner, il sostegno dell'UE ha contribuito al loro sviluppo locale. Al fine di migliorare la reintegrazione sostenibile si potrebbe fare di più per creare migliori connessioni con le iniziative di sviluppo locale e le strategie nazionali esistenti, in modo tale da rafforzare la capacità di gestire i rimpatri e la reintegrazione e la titolarità dei paesi terzi, promuovendo nel contempo una maggiore cooperazione nell'UE.

4. La prima valutazione annuale della cooperazione con i partner in materia di riammissione

4.1. Requisiti

La valutazione del livello di cooperazione dei paesi terzi in materia di riammissione prevista dall'articolo 25 bis del codice dei visti fornisce all'Unione uno strumento utile per aiutarla a misurare, su base continuativa, la cooperazione esistente con i partner soggetti all'obbligo del visto e individuare ciò che funziona bene e i settori sui quali occorre invece concentrare l'attenzione.

Il codice dei visti individua le fasi immediatamente successive che, in funzione della valutazione del livello di cooperazione, potrebbero condurre all'adozione di misure di incentivazione nel settore della politica dei visti. Quanto ai paesi terzi il cui livello di cooperazione con la maggior parte degli Stati membri interessati deve essere migliorato, la Commissione, dopo aver discusso con gli Stati membri e tenendo conto delle relazioni generali dell'UE con il paese terzo in questione, valuterà la pertinenza e l'efficacia dell'applicazione di misure concernenti i visti. Eventuali problemi relativi al livello di cooperazione saranno altresì discussi con i paesi interessati nell'ambito dei più ampi dialoghi dell'UE in materia di migrazione.

Qualora, in base a detta valutazione e dopo aver discusso con il Consiglio, ritenga che un partner non cooperi a sufficienza, tenuto conto delle misure adottate per migliorare il livello di cooperazione del paese terzo in questione in materia di riammissione e delle relazioni generali dell'Unione con tale paese terzo, la Commissione presenta al Consiglio una proposta ai fini dell'adozione di una decisione di esecuzione che applichi specifiche restrizioni al trattamento delle domande di visto per soggiorni di breve durata (in relazione al livello dei diritti per i visti o alle procedure rilascio dei di visti)¹⁸. Nel compiere tale esercizio la Commissione

¹⁶ Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Albania, Russia, Ucraina, Macedonia del Nord, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Serbia, Moldova, Pakistan, Georgia, Armenia, Azerbaigian, Turchia, Cabo Verde, Bielorussia.

¹⁷ Afghanistan, Gambia, Guinea, Bangladesh, Etiopia e Costa d'Avorio.

¹⁸ Articolo 25 bis, paragrafo 5.

dovrebbe perseverare negli sforzi atti a migliorare la cooperazione in materia di riammissione con il paese terzo interessato. Qualora un paese terzo cooperi a sufficienza in materia di riammissione, la Commissione può proporre al Consiglio di adottare una serie di misure positive relativamente ai visti (facilitazioni temporanee per il rilascio dei visti quali la riduzione dei diritti per i visti, la riduzione dei tempi necessari per il trattamento della domanda o l'allungamento del periodo di validità dei visti per ingressi multipli)¹⁹.

4.2. Metodologia

La valutazione della cooperazione dei paesi terzi in materia di riammissione si basa su una serie completa di indicatori per valutare le pratiche messe in atto in tutte le fasi del processo di riammissione: dall'identificazione dei migranti irregolari al rilascio dei documenti di viaggio e fino all'effettivo rimpatrio.

La portata geografica e il processo della raccolta dei dati²⁰ sono stati stabiliti in accordo con il Consiglio e hanno comportato la valutazione di quei paesi terzi i cui cittadini sono soggetti all'obbligo del visto per soggiorni di breve durata, e in relazione ai quali sono state emesse oltre 1 000 decisioni di rimpatrio nel 2018²¹. Basandosi sugli insegnamenti tratti dalla conduzione della prima valutazione, e a seguito di discussioni con gli Stati membri, la Commissione potrebbe valutare l'opportunità di chiarire ulteriormente o di modificare i criteri di selezione per le future valutazioni.

I dati e le informazioni qualitative richiesti agli Stati membri riflettono gli indicatori di cui all'articolo 25 bis, paragrafo 2, del codice dei visti²² e comprendono le loro esperienze pratiche per quanto concerne la cooperazione con i paesi terzi, soprattutto in relazione alla tempestività dell'identificazione e alle procedure di rilascio di nuovi documenti nonché all'accettazione dei documenti di viaggio dell'UE e delle operazioni di rimpatrio, compresi i voli charter. La valutazione tiene conto altresì della portata dell'impegno finora raggiunto dall'UE con ciascun paese terzo e delle azioni già intraprese per migliorare la cooperazione in materia di riammissione.

Tale serie completa di dati e informazioni forniti dagli Stati membri rende possibile un'analisi sistematica e approfondita, va oltre le conclusioni iniziali e spesso imprecise tratte da un unico indicatore, quale il tasso di rimpatrio, e presenta un quadro globale dell'esperienza degli Stati membri per quanto concerne il livello di cooperazione in materia di riammissione.

¹⁹ Articolo 25 bis, paragrafo 8.

²⁰ Dati e risposte a un questionario forniti dagli Stati membri (27) e da paesi associati Schengen (4) relativi al 2019, raccolti da Frontex unitamente alla serie completa di indicatori prevista dalla normativa.

²¹ Secondo i dati di Eurostat dell'agosto 2019.

²² Gli indicatori stabiliti all'articolo 25 bis, paragrafo 2, del codice dei visti sono: a) il numero di decisioni di rimpatrio emesse nei confronti di persone provenienti dal paese terzo in questione il cui soggiorno nel territorio degli Stati membri è irregolare; b) il numero di rimpatri forzati effettivi di persone destinatarie di decisioni di rimpatrio in rapporto al numero di decisioni di rimpatrio emesse nei confronti di cittadini del paese terzo in questione, compreso, se del caso, sulla base di accordi di riammissione dell'Unione o bilaterali, il numero di cittadini di paesi terzi che hanno transitato sul territorio del paese terzo in questione; c) il numero di richieste di riammissione per Stato membro accettate dal paese terzo in rapporto al numero di tali richieste presentate a tale paese; d) il grado di cooperazione pratica in materia di rimpatrio nelle diverse fasi della procedura di rimpatrio, quali: i) l'assistenza fornita nell'identificazione di persone che soggiornano illegalmente nel territorio degli Stati membri e nel tempestivo rilascio di documenti di viaggio; ii) l'accettazione del documento di viaggio europeo per il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare o del lasciapassare europeo; iii) l'accettazione della riammissione di persone che per legge devono essere rimpatriate nel loro paese; e iv) l'accettazione di voli e operazioni di rimpatrio.

Detta valutazione fornisce anche informazioni preziose circa problemi specifici che riguardano la cooperazione in materia di riammissione, quali ostacoli all'identificazione, ritardi nel rilascio dei documenti di viaggio, l'inosservanza dei termini fissati e il rifiuto di accettare i voli charter.

Infine il processo di valutazione tiene conto altresì di altri criteri pertinenti, quale il numero di arrivi irregolari, permettendo di inquadrare il grado di cooperazione nel più ampio contesto dei flussi migratori passati e presenti.

4.3. Risultati generali

Nonostante il contesto vari sensibilmente da un partner all'altro, dalla valutazione sembra emergere che per circa un terzo dei paesi oggetto della valutazione del 2020 la cooperazione è efficace con la maggior parte degli Stati membri, per quasi un altro terzo il livello di cooperazione è nella media e la necessità di miglioramenti si ravvisa solo in relazione ad alcuni Stati membri, mentre per oltre un terzo occorre migliorare il livello di cooperazione con la maggior parte degli Stati membri interessati.

I dati e le informazioni degli Stati membri confermano che tutti gli accordi di riammissione dell'UE apportano un valore aggiunto significativo nell'agevolare la cooperazione in materia di riammissione. Ciò vale anche per quattro delle sei intese in materia di riammissione. Gli strumenti di riammissione bilaterali messi in atto dagli Stati membri, che contribuiscono a strutturare la cooperazione in maniera analoga, sono per la maggior parte rispettati dai paesi terzi, ma il livello di cooperazione varia in funzione dello strumento e raramente la cooperazione viene estesa agli Stati membri che non dispongono di tale strumento. In questo modo il livello di cooperazione generale per l'UE nel suo complesso può risultare indebolito. Infine, per una serie di paesi terzi, il numero di Stati membri che hanno in atto un qualsiasi tipo di strumento di cooperazione è molto basso.

La valutazione conferma che gli strumenti che strutturano la cooperazione possono produrre un impatto positivo sull'efficacia di tale cooperazione, ma anche che è importante considerare, per ogni situazione specifica, i benefici del tipo di strumento perseguito.

Dalla valutazione emerge che gli ostacoli principali sono l'identificazione dei migranti irregolari e il rilascio dei documenti di viaggio. Una volta portati a termine questi processi, di norma l'organizzazione dei voli e l'effettivo rimpatrio vengono eseguiti con successo. Tuttavia l'accettazione dei voli charter e una maggiore flessibilità e tempestività nel concordare i dettagli delle operazioni di rimpatrio possono accrescere l'efficacia dell'intero processo, in particolare quando il numero di persone da rimpatriare è elevato.

L'esperienza ha dimostrato che le probabilità di una cooperazione rapida ed efficace aumentano in presenza di piattaforme elettroniche per il trattamento delle domande di riammissione (sistemi di gestione dei casi di riammissione) e di funzionari di collegamento europei per il rimpatrio o la migrazione, che agevolano il processo a livello locale. Se presenti, i sistemi di gestione dei casi di riammissione a sostegno di un accordo o di un'intesa funzionante contribuiscono positivamente al miglioramento della cooperazione in materia di riammissione.

5. Prossime tappe

L'introduzione dell'approccio globale alla migrazione definito nel nuovo patto prevede che la Commissione, l'alto rappresentante e gli Stati membri, in conformità delle rispettive competenze, si adoperino per migliorare la cooperazione in materia di rimpatrio e riammissione sviluppando un sistema comune dell'UE per i rimpatri e perseguendo, nel contesto delle rispettive relazioni generali con i paesi terzi, partenariati più approfonditi e di vasta portata in tema di migrazione. Questo lavoro comporterà tre attività sinergiche.

Coerentemente con l'**approccio globale** proposto nel **nuovo patto sulla migrazione e l'asilo** e allo scopo di affrontare le dimensioni interna ed esterna del processo di rimpatrio, tra loro interconnesse:

- **la Commissione perseguirà un sistema comune dell'UE per i rimpatri più efficace.** Per porre le basi di un sistema comune dell'UE per i rimpatri che contribuisca alla gestione sostenibile della migrazione e dell'asilo è fondamentale raggiungere un **accordo sulle proposte di rifusione della direttiva rimpatri** e di modifica del regolamento sulla procedura di asilo. La Commissione è disposta e pronta a sostenere il Parlamento europeo e il Consiglio a tale scopo, in particolare per quanto concerne l'avvio dei triloghi e il raggiungimento di un accordo sulla rifusione della direttiva rimpatri in tempi rapidi. Con tali miglioramenti del quadro giuridico, sostenuti dalla nomina di un **coordinatore per i rimpatri e della rete ad alto livello per i rimpatri**, e grazie al **sostegno operativo di Frontex**, l'UE compirebbe un importante passo avanti verso l'eliminazione degli ostacoli che intralciano le procedure di rimpatrio negli Stati membri. In questo modo si amplificheranno i progressi nella cooperazione con i partner in materia di riammissione e si favorirà la creazione di una solidarietà tra gli Stati membri in tema di rimpatrio;
- la Commissione provvederà a un **monitoraggio sistematico dell'attuazione delle norme in materia di rimpatrio, anche mediante il meccanismo di valutazione Schengen e, se del caso, procedure di infrazione**, sia in relazione all'attuazione delle procedure di rimpatrio, quali l'emissione di decisioni di rimpatrio e la loro effettiva applicazione, sia per quanto concerne il rispetto dei diritti dei migranti, in particolare minori e persone vulnerabili, in tutte le fasi del processo di rimpatrio. Le risorse finanziarie stanziare dal nuovo Fondo Asilo, migrazione e integrazione saranno impiegate per individuare ed eliminare le lacune esistenti in tutti gli Stati membri;
- la Commissione adotterà una **strategia sui rimpatri volontari e la reintegrazione**, che contribuirà allo sviluppo di un quadro comune per i rimpatri volontari e la reintegrazione, istituendo un sistema per i rimpatri volontari coerente tra tutti gli Stati membri dell'UE e favorendo altresì il rimpatrio volontario dei migranti dai paesi partner verso i rispettivi paesi di origine. Inoltre rafforzerà la capacità dell'UE di contribuire alla reintegrazione sostenibile dei rimpatriati, ricorrendo agli strumenti di finanziamento disponibili per finanziare la cooperazione dell'UE con i paesi partner in materia di migrazione previsti dall'attuale quadro finanziario pluriennale e coerentemente con la programmazione di detta assistenza.

Conformemente al processo di cui all'articolo 25 bis del codice dei visti, la **valutazione del livello di cooperazione dei paesi terzi in materia di riammissione** comporta una serie di passaggi. Su tale base, nel corso dei prossimi mesi:

- la Commissione **discuterà i risultati della relazione di valutazione con il Consiglio** allo scopo di trarre conclusioni su come intensificare, ove opportuno, la cooperazione in materia di riammissione. Tali discussioni potrebbero anche contribuire al dibattito su come rafforzare la cooperazione in materia di migrazione più in generale, nell'ambito dell'approccio globale e basato su partenariati con i paesi terzi previsto dal nuovo patto;
- la Commissione, l'alto rappresentante e gli Stati membri, in conformità delle rispettive competenze, **dialogheranno in maniera proattiva con i paesi partner**, alla luce della valutazione della cooperazione in materia di riammissione, e si impegneranno attivamente nei settori suscettibili di miglioramento individuati nella relazione. Questo esercizio sarà svolto su base continuativa e nell'ambito dei più ampi contatti con i paesi partner in tema di migrazione a livello politico e/o tecnico. A tal fine ci si baserà sui quadri per la cooperazione e il dialogo già esistenti e, ove necessario, si instaureranno nuovi dialoghi in materia di migrazione, garantendo nel contempo che la migrazione occupi un ruolo di maggiore rilievo nei dialoghi politici;
- nell'ambito di tale lavoro la Commissione si adopererà per migliorare l'attuazione degli accordi e delle intese dell'UE esistenti in materia di riammissione, progredire verso il completamento dei negoziati di riammissione in corso e valutare, se opportuno, l'avvio di nuovi negoziati, oltre a soluzioni pratiche di cooperazione per aumentare il numero effettivo di rimpatri;
- la Commissione potrebbe dunque **presentare al Consiglio una proposta ai fini dell'adozione di misure più restrittive o più favorevoli in materia di visti, coerentemente con il codice dei visti**. Nel compiere tale esercizio terrà conto delle relazioni generali dell'Unione con i paesi interessati, in stretto coordinamento con l'alto rappresentante. In tale contesto la Commissione valuterà connessioni con altre politiche e altri mezzi e strumenti pertinenti;
- la Commissione, il Consiglio e gli Stati membri, in conformità delle rispettive competenze, definiranno un **approccio pienamente coordinato per agire in modo unitario e parlare ai paesi terzi con una voce unica**. Basandosi sui lavori già avviati dovrebbero essere elaborati strumenti più efficaci per riunire le azioni di sensibilizzazione e di coinvolgimento intraprese dall'Unione e dagli Stati membri. Il coordinamento dovrebbe, tra l'altro, contribuire a dare seguito alla relazione di valutazione della cooperazione in materia di riammissione e facilitare l'individuazione di partenariati su misura, garantendo la giusta combinazione di strumenti politici e tenendo conto delle rispettive competenze dei diversi attori. È anche opportuno perseguire un migliore coordinamento dell'UE sul campo, presso i paesi partner, riunendo le delegazioni dell'UE e le ambasciate locali degli Stati membri.

Nell'intraprendere le suindicate azioni in materia di riammissione, l'UE continuerà a perseguire **l'approccio globale e basato su partenariati nei confronti della dimensione esterna della migrazione, quale previsto dal nuovo patto sulla migrazione:**

- la Commissione proporrà un **nuovo piano d'azione contro il traffico di migranti per il periodo 2021-2025**, che stimolerà la cooperazione tra l'UE e i paesi terzi. La lotta al traffico di migranti è una sfida comune all'UE e ai suoi partner, che deve essere affrontata congiuntamente;
- la Commissione si adopererà anche per garantire **un uso più coerente, strategico e flessibile dei finanziamenti dell'UE**. I finanziamenti concessi nell'ambito del quadro finanziario pluriennale, compresi il Fondo Asilo, migrazione e integrazione (AMIF), lo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti (BMVI), lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (NDICI), con il suo obiettivo di destinare il 10 % della spesa ad azioni connesse con la migrazione, e lo strumento di assistenza preadesione (IPA III) saranno impiegati in modo coerente, strategico e flessibile per garantire che contribuiscano all'attuazione delle priorità dell'UE in tema di migrazione e favoriscano, tra gli altri obiettivi, la cooperazione in materia di riammissione, rimpatri volontari e reintegrazione sostenibile. L'UE dovrà proseguire e migliorare le sinergie tra i fondi interni ed esterni previsti nell'ambito del nuovo quadro finanziario pluriennale e cercare complementarietà tra i finanziamenti dell'UE e degli Stati membri, adottando un approccio "Team Europa";
- l'impegno in materia di riammissione continuerà a far parte dei partenariati di più vasta portata, che riguarderanno tutti i settori di cooperazione con i partner delineati nel nuovo patto. Tra questi figurano la protezione delle persone bisognose e il sostegno alle comunità di accoglienza, lo sviluppo di opportunità economiche e la lotta alle cause profonde della migrazione irregolare, il rafforzamento della governance e della gestione della migrazione e la **promozione della migrazione legale e della mobilità**, garantendo nel contempo il pieno rispetto delle competenze degli Stati membri. Quanto a quest'ultimo aspetto la Commissione varerà l'iniziativa per sviluppare **partenariati volti ad attirare talenti**, al fine di promuovere la migrazione legale e la mobilità, attraverso una conferenza ad alto livello che riunirà gli Stati membri, il settore commerciale, quello dell'istruzione e altri attori. Tali partenariati delineeranno un quadro politico globale dell'UE e forniranno un sostegno finanziario per la cooperazione con i paesi terzi, al fine di far combaciare l'offerta di manodopera con le competenze richieste nell'UE, oltre a iscriversi nel pacchetto di strumenti dell'UE per instaurare collaborazioni strategiche con i paesi partner in materia di migrazione. Parallelamente la Commissione presenterà, nel 2021, un insieme di proposte riguardanti "competenze e talenti" per sostenere ulteriormente gli Stati membri nel rispondere alle loro esigenze nel settore della migrazione di lavoratori.